

Beleidsregels voor toepassen spoedeisende bestuursdwang bij verkeerd ter inzameling aangeboden afval

Aanleiding: huidige handhavingsinstrumenten zijn niet toereikend

Het Team Veiligheid, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VVTH) treedt op tegen onjuist ter inzameling aangeboden afval, wat een strafbaar feit is en veel ergernissen veroorzaakt onder de inwoners. Nu treden de toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) alleen handhavend op tegen overtreders die op heterdaad zijn betrapt. Aan hen wordt een bestuurlijke strafbeschikking opgelegd (die bedraagt € 100,- op grond van OM-feitenboekje 2023). De Boa's schrijven de proces-verbalen uit en sturen deze vervolgens door naar het Openbaar Ministerie (OM), die de invordering van de boetes en de bezwaar- en beroepsprocedures verder afhandelt.

Inwoners kunnen ook meldingen over afval doorgeven, die door het team VVTH worden opgepakt.

Bijna altijd wordt aan de deur gegaan bij diegene over wie de meldingen zijn binnengekomen. Aan diegene wordt een officiële geregistreerde waarschuwing gegeven over het verkeerd aangeboden afval.

De huidige aanpak brengt enkele problemen met zich mee:

- Handhavingsinstrumenten zijn niet toereikend, zowel bij heterdaad als niet- heterdaad situaties
 - De invordering van boetes bij heterdaad loopt spaak: het OM is in de huidige aanpak, waarbij bestuurlijke strafbeschikkingen worden opgelegd, verantwoordelijk voor de inning van de boetes. Vaak worden de boetes nu bij het OM geseponeerd, waardoor de boetes niet worden geïnd en overtreders niet worden bestraft.
 - Er kan niet worden opgetreden tegen overtreders bij niet-heterdaad: toezichthouders kunnen hen alleen aanspreken op hun gedrag en een waarschuwing geven, maar de realiteit laat zien dat een waarschuwing niet genoeg is om herhalingen te voorkomen.
- De door de gemeente gemaakte kosten kunnen niet worden verhaald
 - Verkeerd geplaatst afval brengt veel kosten met zich mee voor de gemeente.

Team BOR en WO maken kosten voor het opruimen van het afval, terwijl toezichthouders tijd besteden aan het opleggen van de boetes, het opstellen van het proces-verbaal en het aanspreken van overtreders over wie meldingen zijn binnengekomen. Geen van deze kosten kunnen nu worden verhaald op de overtreder. De opbrengsten van de opgelegde strafbeschikkingen gaan naar het Rijk. En bij niet-heterdaad kan überhaupt geen bestraffende boete worden opgelegd.

Nieuwe aanpak: van strafrechtelijke naar bestuurlijke handhaving

Om een efficiënte handhaving te realiseren wordt de bestuurlijke boete ingevoerd bij het op heterdaad betrappen van overtreders (zie artikel 24 Afvalstoffenverordening Papendrecht 2023). Bij niet-heterdaad, waarbij de dader achteraf via meldingen en onderzoek is achterhaald, wordt gekozen voor de last onder spoedeisende bestuursdwang.

Met de introductie van deze twee instrumenten wordt bij de aanpak van verkeerd geplaatst afval overgegaan van de strafrechtelijke naar de bestuursrechtelijke handhaving. Dit betekent dat in deze gevallen niet meer via het strafrecht maar via het bestuursrecht wordt gehandhaafd. Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw hebben bestuursorganen meer middelen gekregen om overtredingen van het bestuursrecht zelf te sanctioneren. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is vastgelegd welke instrumenten de gemeente hiervoor ter beschikking heeft. Hieronder vallen:

- de last onder dwangsom;
- de last onder bestuursdwang;
- de bestuurlijke boete.

De last onder dwangsom en bestuursdwang zijn zogenaamde herstelsancties, terwijl de bestuurlijke boete een bestraffende sanctie is. Bestraffende sancties zijn primair bedoeld om de overtreder leed toe te brengen en te straffen voor de gepleegde overtreding. Herstelsancties zijn gericht op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding.

Bij last onder bestuursdwang gebeurt dat als volgt: eerst wordt de overtreder op de hoogte gesteld van de gepleegde overtreding en een termijn gegeven om de overtreding zelf ongedaan te maken.

Mocht de overtreder geen actie ondernemen, dan zorgt het bestuursorgaan voor het ongedaan maken van de overtreding en worden de kosten verhaald op de overtreder. In principe wordt gezegd: "Doet u het niet, dan doen wij het en verhalen we de kosten op u".

In spoedeisende gevallen hoeft de gemeente geen termijn te stellen, kan ze meteen overgaan tot het herstellen van de rechtmatige situatie en de kosten achteraf met een last onder spoedeisende bestuursdwang op de overtreder verhalen.

Toepassing van spoedeisende bestuursdwang m.b.t. verkeerd geplaatst afval bij niet-heterdaad Gemeenten kiezen zelf met welk bestuurlijk handhavingsinstrument ze tegen strafbare feiten optreden. Met betrekking tot het verkeerd aanbieden van afval bij niet-heterdaad wordt er gekozen voor het toepassen van spoedeisende bestuursdwang als het instrument dat zich voor deze overtreding het beste leent. Met dit nieuwe instrument worden de knelpunten opgelost waar het team VVTH en BOR nu tegenaan lopen.

Het nieuwe instrument geeft de volgende voordelen:

- Efficiënte handhaving bij niet-heterdaad: overtreders kunnen worden verplicht een geldsom te betalen voor verkeerd geplaatst afval. De strenge handhaving zal herhaling van overtredingen ontmoedigen. Mochten overtreders zich hardleers tonen, is het mogelijk de op de overtreder te verhalen kosten bij recidive te verhogen.
- Kosten kunnen worden verhaald op overtreder: de kosten die ten laste van de overtreder worden gebracht vloeien naar de gemeentekas. Daarmee komt er een einde aan de situatie waarin de gemeente alleen maar kosten maakt voor het opruimen van verkeerd geplaatst afval. Creëert draagvlak bij de overige inwoners, dat zij niet betalen voor het gedrag van enkele inwoners.
- Verminderde kosten: naar verwachting leidt handhaving via de spoedeisende bestuursdwang tot een lager aantal overtredingen. Team BOR en WO zullen daardoor minder onjuist aangeboden afval hoeven op te halen, met als gevolg kostenbesparing.

Er is één nadeel verbonden aan het toepassen voor spoedeisende bestuursdwang:

- Extra administratieve lasten: het toepassen van spoedeisende bestuursdwang leidt tot extra werkzaamheden voor het team VVTH en BOR, voor het team Financiën en voor het Juridisch Kenniscentrum (JKC). In hoeverre de toegenomen inkomsten uit geïnde geldsommen en de kostenbesparing op het gebied van afvalinzameling- en afvoer zich verhouden tot de kosten van de extra administratieve lasten, zal geëvalueerd moeten worden.

Wettelijk kader

Op grond van het legaliteitsbeginsel moet de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen en daartoe te besluiten zijn toegekend bij of krachtens de wet. De wettelijke basis voor het opleggen van een last onder bestuursdwang is de afdeling 5.3.1 van de Awb. Wanneer de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang is toegekend in een bijzondere wet, gelden de toepassingsvoorwaarden uit de artikelen van de Awb. In artikel 125 van de Gemeentewet wordt het gemeentebestuur bevoegd tot opleggen van een last onder bestuursdwang. Conform hetzelfde artikel wordt de bevoegdheid daartoe uitgeoefend door het college dan wel de burgemeester.

Beleidsregels voor toepassen spoedeisende bestuursdwang bij verkeerd ter inzameling aangeboden afval

Procedure

Spoedeisende bestuursdwang wordt toegepast ter beëindiging van overtredingen van de milieuwetgeving en de daarop gebaseerde bepalingen van de Afvalstoffenverordening, voor zover het betreft het verkeerd ter inzameling aanbieden van afval, namelijk huishoudelijke afvalstoffen en zwerfafval. Deze overtredingen zijn strafbaar gesteld in paragraaf 3, 4 en 5 van de Afvalstoffenverordening.

Onder het verkeerd aanbieden van afval valt:

- het te vroeg of laat buiten zetten van afval;
- het afval naast een container zetten;
- het afval ergens anders op straat zetten;
- het afval niet volgens de aanbiedregels aanbieden;
- het afval zonder afspraak (m.b.t. grofvuil) aanbieden.

Wanneer er meldingen binnenkomen of wanneer verkeerd geplaatst afval wordt aangetroffen tijdens de controles van de toezichthouders, worden de volgende stappen ondernomen:

1. Het afval door een toezichthouder laten onderzoeken, indien er geen persoonsgegevens gevonden worden, zal het afval worden verwijderd zonder dat de inwoner die het gedeponeed heeft hierop aangesproken kan worden.
2. Het afval door een toezichthouder laten onderzoeken, indien er wel persoonsgegevens gevonden worden, schrijft de toezichthouder een rapportage van bevindingen. Op basis van deze rapportage volgt een bezoek van de afvalcoach.
3. Bij een tweede overtreding volgt spoedeisend bestuursdwang en kostenverhaalbeschikking.

4. Bij een heterdaad doet de Boa een bestuurlijke boete.

Bezwaar, beroep en invordering

Bezwaar kan worden aangetekend tegen het besluit tot toepassen van spoedeisend bestuursdwang. Dat is mogelijk binnen zes weken na dagtekening van het besluit. Bij de bezwaar- en beroepsprocedure moeten de procedurele waarborgen uit de Awb in acht worden genomen.

De invordering van de opgelegde sanctie geschiedt op dezelfde wijze als inning van gemeentebelastingen. Indien de overtreder verzuimt te betalen, kan een dwangbevel worden uitgevaardigd overeenkomstig de bepalingen in afdeling 4.4.4 van de Awb.

Kostenberekening

Voor het toepassen van spoedeisende bestuursdwang moeten de door de gemeente gemaakte kosten worden berekend en moeten de te verhalen kosten bij de overtreder worden vastgesteld. Artikel 5:25 lid 6 van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan de hoogte van de in rekening te brengen kosten vaststelt. De gemeente heeft dus de vrijheid om de geldsom voor spoedeisende bestuursdwang te bepalen, waarbij het te verhalen bedrag niet hoger mag zijn dan de maximaal gemaakte kosten.

De door de gemeente gemaakte kosten bestaan uit het laten verwijderen van het afval en de inzet van de toezichthouders voor het doorzoeken van de afvalzakken en het opstellen van de bestuursdwang en kostenverhaalbeschikking. Deze kosten mogen volledig verhaald worden op de overtreder. Desalniettemin heeft het verhalen van alle kosten enkele nadelen. Zo komt er met het verhalen van alle kosten een fors verschil tussen de sancties bij heterdaad en niet-heterdaad. Bij niet-heterdaad zou de overtreder een hoger bedrag moeten betalen, terwijl bij heterdaad de overtreder een bestuurlijke boete van € 100,- (jaar 2023 op grond van Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, onderdeel C). Dit verschil is niet bevorderlijk voor acceptatie onder de inwoners. Een dermate groot verschil komt het gelijkheidsbeginsel ook niet ten goede, aangezien in feite dezelfde overtreding wordt gepleegd. Daarnaast zullen overtreders bij een hoog sanctie bedrag ook eerder geneigd zijn bezwaar in te dienen en/of niet te betalen, waardoor meer bezwaarschriften moeten worden behandeld en meer incassomaatregelen moeten worden toegepast. Dit kost de gemeente extra tijd en geld dat kan worden vermeden door een lagere sanctie op te leggen. Ook geeft wetenschappelijk onderzoek aan dat hoge bedragen niet bepalend zijn om gedrag te veranderen. Meer wordt bereikt met goede communicatie en een grotere pakkans. Door een hoog sanctie bedrag (voor niet-heterdaad) in te stellen wordt afgeweken van het kostenverhaal in andere gemeenten die spoedeisend bestuursdwang toepassen. Die gemeenten brengen een bedrag in rekening dat lager is dan de volledig gemaakte kosten.

Om deze redenen is ervoor gekozen om in Papendrecht een deel van de gemaakte kosten in rekening te brengen bij de overtreder. Papendrecht kiest ervoor om het bedrag te koppelen aan de bedragen die worden genoemd in het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, onderdeel C.

Het bedrag geldt voor een onjuist aangeboden eenheid afval. Een eenheid bestaat uit 1 tot en met 3 vuilniszakken, emmers, dozen of iets dergelijks.

Wanneer er sprake is van een buitenproportionele hoeveelheid afval of een soort afval (bijvoorbeeld chemisch afval) dat speciaal moet worden afgevoerd, worden de kosten op een ander bedrag vastgesteld. Dit bedrag kan per geval verschillen en is onder andere afhankelijk van de hoeveelheid afval.

In geval van recidive bij niet-heterdaad wordt ook spoedeisende bestuursdwang toegepast, waarbij artikel 24, lid 4 Afvalstoffenverordening Papendrecht 2023 van toepassing is.

Mandaatregeling

Ingevolge artikel 125 van de Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Conform hetzelfde artikel wordt de bevoegdheid daartoe uitgeoefend door het college dan wel de burgemeester, indien de last dient tot handhaving van regels welke college of burgemeester uitvoert.

Dit betekent concreet dat het college dan wel de burgemeester zijn toestemming moet verlenen bij elke keer dat wordt besloten spoedeisende bestuursdwang toe te passen bij verkeerd aangeboden afval. Dat kan tientallen keren per jaar zijn. Om het besluitvormingsproces te bespoedigen, kunnen bestuursorganen conform artikel 10:3 lid 1 van de Awb mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Op basis van artikel 10:9 lid 1 van de Awb kan het bestuursorgaan ook toestaan dat ondermandaat wordt verleend. Het college is een bestuursorgaan. Er zijn geen wettelijke voorschriften die het college beletten om de hem toegekende bevoegdheden met betrekking tot het toepassen van spoedeisende bestuursdwang bij verkeerd aangeboden afval te mandateren. Evenmin verzet de aard van de bevoegdheden zich tegen mandaatverlening en eventueel ondermandaat.

In het Algemeen Mandaatbesluit van 14 december 2021 en ingaande per 1 januari 2022 is spoedeisende bestuursdwang gemandateerd aan een teamleider, zie paragraaf 5.2.2.5. In dit geval zullen de teamleiders van VVTH en BOR gebruik kunnen maken van dit mandaat.

Toepassing van bestuursdwang met korte begunstigingstermijn m.b.t. verkeerd geplaatst afval bij heterdaad

De toepassing van spoedeisende bestuursdwang is één van de bestuursrechtelijke instrumenten om verkeerd geplaatst afval aan te pakken. Namelijk bij die situaties waar de overtreder niet op heterdaad is betrapt. Wanneer de dader wel op heterdaad wordt betrapt, kan de toezichhouder voor twee scenario's komen te staan:

- waarbij in het ene geval de dader onmiddellijk de onjuist geplaatst afvalzakken opruimt en
- de dader in het andere geval weigert de afvalzakken op te ruimen.

In het eerste geval wordt enkel de bestuurlijke boete opgelegd. In het tweede geval legt de toezichhouder een bestuurlijke boete op en tegelijkertijd een last onder bestuursdwang met een korte begunstigingstermijn. Daarmee wordt concreet gezegd: "als je nu niet de afval opruimt, ruimen wij het voor je op en verhalen we de kosten daarvan op jou". Dit is om te voorkomen dat bij heterdaad de overtreder het afval laat staan. De procedures en regelingen die gelden voor het toepassen van spoedeisende bestuursdwang zijn ook van toepassing voor het opleggen van de bestuursdwang met een korte begunstigingstermijn m.b.t. verkeerd geplaatst afval.

Overzicht bestuursrechtelijke handhaving bij verkeerd ter inzameling aangeboden afval bij heterdaad en niet-heterdaad

Voor een efficiënte handhaving van het verkeerd ter inzameling aanbieden van afval worden, zoals hiervoor beschreven, drie bestuurlijke handhavinginstrumenten gebruikt. De te volgen procedure komt er als volgt uit te zien:

Beleidslijn bij het op heterdaad ontdekken van verkeerd ter inzameling aangeboden afval

- Bestuurlijke boete, de hoogte van de bestuurlijke boete is gelijk aan het bedrag dat in de bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, onderdeel C.2, is vermeld, wordt opgelegd indien de overtreder het afval meteen zelf opruimt.
- Bestuurlijke boete, de hoogte van de bestuurlijke boete is gelijk aan het bedrag dat in de bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, onderdeel C.2, is vermeld, wordt opgelegd en bestuursdwang met een korte begunstigingstermijn, de hoogte van het bedrag voor de bestuursdwang met een korte begunstigingstermijn is gelijk aan het bedrag dat in de bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, onderdeel C.2, is vermeld, wordt toegepast indien de overtreder weigert het afval zelf op te ruimen.

Beleidslijn bij het niet op heterdaad ontdekken van verkeerd ter inzameling aangeboden afval

- Spoedeisende bestuursdwang, de hoogte van het bedrag is gelijk aan het bedrag dat in de bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, onderdeel C.2, is vermeld, wordt toegepast.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van 12 december 2023,
de secretaris, de burgemeester,
J.M. Ansems, M.J.M. van Driel*